

## REPÚBLICA DE PANAMÁ

### INSTITUCIÓN: AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

#### **Informe Sustantivo de Misión Oficial en el Exterior**

Nombre del Funcionario: Harmodio A. Cedeño Espinosa, Núm. de Cédula: 8-374-974

Cargo: Director Nacional de Libre Competencia

No. Plan. 01 Po. 208

Fecha de la Misión: Desde: 16 de marzo 2018. Hasta: 24 de marzo de 2018.

Número de Cheque:

Monto: B/. 4,800.00

País: INDIA

Misión Oficial: Participar en la reunión del CUTS Internacional, el Foro Pre- ICN y la reunión Anual de la Red Internacional de Competencia, eventos celebrados del 19 al 23 de marzo de 2018 en Nueva Delhi, India.

#### **INFORMACIÓN SUSTANTIVA**

##### **Conferencia CUTS Internacional, 19 de marzo de 2018**

"Competencia y desarrollo - ¿Cómo puede la política de competencia promover el crecimiento inclusivo?",

Se destacó que las jurisdicciones en todo el mundo están promoviendo e implementando políticas que erigen barreras proteccionistas para promover el crecimiento y la inclusión.

Sin embargo, existen costos inherentes a tales medidas y el mismo podría terminar impactando negativamente a los consumidores y afectando adversamente la competitividad global de las empresas nacionales, especialmente los exportadores.

Al explicar el impacto adverso de las distorsiones impulsadas por las políticas en la competencia, se mencionó que las fuentes de interferencia en el entorno competitivo de los mercados no se limitan al comportamiento comercial y las prácticas anticompetitivas. Por lo tanto, la política de competencia podría desempeñar un papel mucho más constructivo al lanzar su red a un conjunto más amplio de cuestiones y ayudar a enmarcar las estructuras competitivas del mercado en todos los sectores de la economía

Se planteó que la política de competencia tiene un papel inherente y fundamental que desempeñar en el desarrollo y debe ser utilizado de manera óptima para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

##### **Foro Pre-ICN, 20 de marzo de 2018**

##### **Temas Emergentes en la Política Antimonopolio Global y la Aplicación de la Ley**

Se debatió en mesas redondas sobre:

- Temas candentes en la aplicación global de la legislación antimonopolio
- Hacia una cultura de cumplimiento antimonopolio: estrategias comerciales para mejorar el cumplimiento y la defensa
- Nuevas tendencias y técnicas de investigación en fusiones, carteles y conducta unilateral
- Retos de la aplicación de las políticas antimonopolio en la India y más allá

### **Conferencia anual del International Competition Network (ICN), que se realizó entre del 21 al 23 de marzo de 2018 en Nueva Delhi, India**

Se debatió en mesas redondas los siguientes temas:

#### **Abogacía por los buenos tiempos, los malos tiempos o cualquier momento**

Esta sesión se centró en los temas relacionados con la promoción de la competencia, dado que las agencias de competencia operan en el contexto político, económico y social y, por lo tanto, deben involucrarse con los gobiernos, las legislaturas y el público. La discusión reflejó que estos son tiempos desafiantes para la promoción de la competencia. Se discutieron dos desafíos clave, la Globalización y la Transformación Digital, donde se ha visto que los beneficios no se comparten por igual, lo que contribuye al aumento de la desigualdad y la pérdida de empleos. En segundo lugar, también se observó un fuerte aumento de la desconfianza hacia el gobierno y las empresas.

Se debatió que los organismos de competencia no han sido efectivos para hacer frente a las restricciones gubernamentales a la competencia en diversos sectores económicos en comparación con las restricciones privadas a la competencia. Una de las razones podría ser el hecho de que las agencias de competencia no son parte del proceso de formulación de políticas y no son tan poderosas como los intereses creados que influyen en la formulación de políticas. Por lo tanto, esto plantea una pregunta pertinente, es decir, ¿qué se debe hacer con las restricciones gubernamentales a la competencia y qué papel puede jugar la defensa en esta dirección? También se debe reconocer que estas restricciones gubernamentales son problemas políticos, que necesitarían soluciones políticas. Una de las soluciones que surgieron de la discusión fue proporcionar incentivos a los gobiernos estatales / locales por parte de los gobiernos centrales para eliminar las leyes anticompetitivas en sus jurisdicciones. Además, sería importante debatir a nivel del ICN, la OCDE, etc., sobre cómo involucrar a los líderes políticos en el tratamiento sistemático de estos temas.

Se hizo hincapié en que la promoción emprendida por los organismos de competencia debería consistir en: comunicación simple, esfuerzos sostenidos / incansables, generar confianza y actuar como un amigo / guía para el sector privado.

Por último, un ejemplo interesante de México donde la autoridad mexicana de la competencia, COFECE redactó una Agenda de Política de Competencia y compartió lo mismo con los candidatos que se presentarán en las elecciones presidenciales de 2018,

ofreciendo cinco recomendaciones para la acción sobre política de competencia. Estos incluyen facultar a las autoridades de competencia, como el IFT y la propia COFECE, para tomar medidas contra las leyes federales y locales, además de emitir decretos que les permitan eliminar las regulaciones que restringen la competencia, revisar las reglamentaciones e introducir una mayor competencia en las compras públicas.

### **Defensa efectiva en el mundo digital**

Esta sesión discutió cómo las agencias se comunican externamente a través de las redes sociales y sus sitios web, y qué valor obtienen las agencias de su uso. Se hizo hincapié en que las agencias de competencia deberían llegar al público a través de varias herramientas de redes sociales como Twitter, Facebook, etc. Esto les ayudará a crear una mejor compra pública.

La sesión también se refirió a un estudio sectorial realizado conjuntamente por las autoridades antimonopolio francesas y alemanas sobre el derecho de la competencia y la recopilación y uso de datos, en particular los llamados big data (Big Data Study). El estudio es el primer análisis exhaustivo de los problemas relacionados con los datos desde una perspectiva antimonopolio, y proporciona una guía importante sobre cómo las autoridades antimonopolio probablemente analizarán los problemas relacionados con los datos en futuras acciones de aplicación. El estudio señaló que los problemas van más allá de los motores de búsqueda, las redes sociales o la publicidad en línea a sectores como la energía, las telecomunicaciones, los seguros, la banca, el transporte y las industrias de productos cada vez más involucradas en el "Internet de todo".

El estudio destacó algunas áreas de preocupación: las negativas para otorgar acceso a bases de datos que califican como "instalaciones esenciales" para los competidores podrían ser abusivas, al menos cuando los datos son verdaderamente únicos y no existe otra posibilidad para que el competidor obtenga los datos que necesita. para realizar sus servicios; los contratos exclusivos, individualmente o como parte de una red de contratos, pueden ser utilizados por compañías con grandes bases de datos para evitar que los rivales tengan acceso a los datos; las empresas dominantes pueden usar los datos recopilados en un mercado determinado para fortalecer su posición en otro mercado, por ejemplo, a través de ventas vinculadas o el uso cruzado de datos; los datos se pueden usar para facilitar la discriminación de precios entre los clientes que están dispuestos y pueden pagar precios diferentes por los mismos bienes y servicios.

El debate enfatizó que es importante considerar las restricciones de economía política en muchas jurisdicciones, se destacó que las agencias de competencia necesitan crear una aceptación pública más amplia. Con este fin, las agencias también deben pensar en varios métodos innovadores para llegar a su mensaje al mercado, por ejemplo, creando premios, diseñando videojuegos para niños o aplicaciones que pueden ayudar a los consumidores a comprender el papel y la importancia de la aplicación de la competencia.

### **Cooperación para la aplicación (Casos de fusión recientes)**

El ICN en su informe de fusión ha ampliado recientemente los objetivos de la cooperación para reducir las lagunas en la información, la duplicación innecesaria y aumentar la

convergencia de los procedimientos. Las recientes megafusiones han dado como resultado un aumento y una profundización de la cooperación entre las agencias de competencia.

Se discutió sobre "exención" en el contexto del intercambio de información, en particular la relacionada con la información confidencial; sobre diferentes plazos adoptados por las partes de la fusión, que afectan la efectividad de los resultados de la cooperación y, sobre cómo sincronizar la presentación de fusiones y diferentes cronogramas adheridos en diferentes jurisdicciones.

Durante el debate surgió que, a falta de un acuerdo global sobre la competencia, puede existir la posibilidad de contar con un acuerdo multilateral que obligue a las partes fusionadas (de naturaleza global) a presentar su solicitud ante todas las autoridades dentro de un plazo determinado (digamos 1- 2 meses). Esto podría eliminar los problemas prácticos que se enfrentan para garantizar la "cooperación" debido a los diferentes plazos de presentación de las fusiones y los diferentes plazos según las normas internas de competencia. Por lo tanto, la sincronización del tiempo de presentación mejoraría los resultados de la cooperación.

Dado que los recursos no son idénticos en las diferentes jurisdicciones, se discutió que la cooperación podría promover la alineación en la naturaleza de tales recursos. También se dijo que el grado de cooperación se podía adaptar según la necesidad del caso específico. También se consideró que es necesario coordinar los procedimientos de las diferentes jurisdicciones.

### **Litigar casos de competencia**

La sesión reflexionó sobre temas tales como: pros y contras de tribunales especiales y generales; interacción entre ley y economía; cómo involucrar procesalmente a los tribunales para dialogar con expertos en economía; la relación de las autoridades de competencia con los tribunales.

Si bien hay ventajas, como la mezcla de abogados y economistas, de contar con tribunales especializados, también existen desventajas, que incluyen el arbitraje de la justicia, como se discutió durante la sesión. Además, puede haber lagunas entre la teoría de los tribunales especiales y el resultado real en la práctica. La selección de personas correctas en los tribunales es muy importante. Debido a varias limitaciones, incluido el uso óptimo de los recursos humanos, Brasil se está moviendo hacia el modo de semi especialización, donde los jueces especializados también se utilizan para casos judiciales generales.

Se sintió una necesidad de más interacciones entre el derecho y la economía, y en corolario los jueces deben estar más expuestos al análisis económico y las autoridades de competencia. Tales interacciones entre los miembros de la autoridad de competencia y los jueces podrían tener lugar tanto en conferencias como durante las capacitaciones judiciales.

### **Fusiones verticales**

Se discutió sobre por qué las autoridades de competencia necesitarían investigar fusiones verticales. Dado que las fusiones verticales pueden tener un efecto adverso (por ejemplo, cierre de mercado) en las empresas que se encuentran aguas arriba y/o aguas abajo, o pueden crear barreras de entrada. Las primeras fusiones verticales se consideraron benignas, pero ya no. Uno de cada diez casos en la Comisión Europea es fusión vertical.

Al considerar el daño, las autoridades pueden considerar el impacto en los consumidores, en lugar de en los rivales: proteger la competencia y los competidores. Aunque en general existe una presunción de eficiencia (principalmente relacionada con la eliminación del doble margen) en las fusiones verticales, es aconsejable analizarla caso por caso. La responsabilidad recae en las partes para demostrar la eficacia y luego las autoridades equilibran los efectos anticompetitivos con las ganancias de eficiencia.

En la era de la economía digital, donde la situación es más fluida, la cuestión se vuelve un poco compleja, particularmente en la definición del mercado relevante. Puede haber efectos indirectos en el mercado debido al análisis de datos y los efectos de red directos o indirectos. Las autoridades pueden querer aplicar el sentido común y comprender el motivo detrás de tales fusiones verticales, que a veces pueden evitar que apliquen análisis económicos complejos. También puede ser necesario realizar una revisión ex post de las fusiones verticales.

### **Mejorando el impacto de los estudios de mercado**

La sesión se centró en cuestiones relacionadas con los estudios de mercado, que son proyectos de investigación realizados para obtener una comprensión profunda de cómo los sectores, mercados o prácticas de mercado funcionan o no funcionan. Sin embargo, los estudios de mercado pueden demandar grandes gastos de tiempo y recursos de la agencia. Del mismo modo, los estudios de mercado pueden imponer costos a los actores de la industria, que pueden tener que pagarle a un abogado externo para que los ayude con la recopilación de información.

Se planteó que tener un proceso estandarizado para llevar a cabo e implementar estudios de mercado puede ayudar a garantizar que se lleven a cabo de manera eficiente y transparente, y que los recursos públicos invertidos en ellos se utilicen con mayor eficacia.

La discusión también señaló que el proceso de estudios de mercado puede incluir algunos o todos los siguientes pasos:

- Identificar y seleccionar un mercado para estudiar (sobre la base de parámetros selectos, como los avances tecnológicos que puedan afectar la competencia, los cambios recientes en las regulaciones y / o los cambios en el comportamiento empresarial en un mercado específico, los comentarios de los consumidores, los estudios de mercado en otros países, etc.)
- El alcance y la planificación de un estudio de mercado (establecer un equipo central que trabajará en un estudio de mercado o una autoridad tiene la intención de contratar el trabajo con proveedores externos)
- Planificación de la participación de los interesados (buscar aportaciones de todos los interesados sobre el alcance del estudio y los tipos de posibles resultados, mediante consultas ex ante, ayuda a la autoridad a decidir el alcance del estudio)
- Recopilación y análisis de información (considerando qué información está disponible y qué se necesita para los propósitos del estudio de mercado, considerando posibles fuentes de información, considerando el tiempo que se requerirá para recopilar y analizar información, llegar al público y partes interesadas a través de talleres públicos, convocatoria de comentarios públicos sobre libros blancos, etc.)

- Desarrollo y obtención de resultados (práctica importante para que las autoridades desarrollen cualquier resultado en el contexto del propósito y los hallazgos de cada estudio de mercado)
- Evaluación de un estudio de mercado (práctica importante para que las autoridades consideren evaluar la efectividad de sus estudios de mercado. Esto puede ayudar a las autoridades a demostrar: los estudios individuales cumplieron sus objetivos de una manera rentable y con un alto valor monetario)

### **Definiendo y evaluando el poder del mercado**

Se planteó que, aunque no hay consenso sobre lo que es "alto grado de poder de mercado", la participación de mercado de 35-50 por ciento (varía entre diferentes jurisdicciones) generalmente se presume dominante. Debido al creciente dinamismo del mercado, la importancia de la cuota de mercado para determinar el poder de mercado ha disminuido y se están teniendo en cuenta muchos otros factores.

Las preguntas pertinentes son: ¿tiene la compañía poder financiero para invertir el mercado?. Puede ser inútil determinar el poder de mercado de una manera mecánica, particularmente en la economía digital. Puede haber situaciones en las que se está introduciendo un nuevo producto en el mercado y la compañía puede estar teniendo problemas, sin embargo, la compañía tiene una participación de mercado del 100% en un producto tan nuevo. Del mismo modo, en la economía digital, una empresa que posee una gran cantidad de datos de uso y disfruta de enormes efectos de red puede ser un nuevo operador en un mercado, pero es probable que tenga un poder sustancial en el mercado.

Se observó que se pueden necesitar herramientas económicas más nuevas para determinar el poder de mercado en la economía digital, que puede incluir análisis cuantitativos (por ejemplo, número de clics) y cualitativos. En la modificación de la ley alemana de competencia se emitieron nuevas directrices para atender los matices de la economía / plataformas digitales. Sin embargo, también hubo opiniones de que quizás no necesitemos nuevas herramientas, sino una nueva comprensión y nuevas ideas. Por lo tanto, existe la necesidad de emprender cada vez más estudios de mercado, a fin de desarrollar la comprensión y la capacidad.

### **Resultados de la encuesta de fusiones verticales**

La CMA del Reino Unido realizó una encuesta sobre fusiones verticales para el ICN, donde respondieron unas 40 autoridades de competencia.

En muchas jurisdicciones, las fusiones verticales gozan de "puerto seguro", pero el escrutinio en profundidad de las fusiones verticales está en tendencia creciente. 01 de cada 10 casos en EC es el de fusiones verticales. En Brasil, 08 de 35 casos de fusiones fueron fusiones verticales. En el sector fintech, la fusión vertical es una cuestión clave en Brasil y en Japón, en los últimos tres años hubo 353 notificaciones sobre fusiones verticales (569 en fusiones horizontales) y de 13 investigaciones exhaustivas, 02 casos fueron de fusión vertical.

Se opinó que el análisis cuantitativo es retrospectivo y puede no ser adecuado para capturar el dinamismo del mercado, particularmente en el campo digital. Es más importante entender por qué las empresas se están fusionando, lo que en la mayoría de los casos podría ser por "efectos de red". Big data es un fenómeno importante que debe incluirse en el análisis. También se opinó que cuando los remedios de comportamiento son difíciles de implementar, es mejor buscar remedios estructurales.

Se opinó que es hora de deshacerse del etiquetado de las fusiones como horizontales, verticales o conglomeradas.

### **Amplificar la voz de las autoridades de la competencia hacia las partes interesadas claves**

La sesión identificó a tres partes interesadas clave cuyo apoyo, se considera crítico para el éxito del proyecto de competencia general. Estos son el gobierno, la comunidad empresarial y los consumidores en general. La premisa fundamental es que ningún elemento importante de la política económica, sin importar cuán virtuosa sea su intención o cuán bien fundamentada en la teoría económica, pueda esperar alcanzar sus objetivos sin el apoyo de las partes interesadas mencionadas.

Se discutió que el público en general está compuesto por consumidores que se benefician de los mercados en forma de precios más bajos, bienes y servicios de mayor calidad y mayor innovación, debido a la implementación de las reformas de la competencia. Sin embargo, los beneficios de la política de competencia y la aplicación de la ley a menudo son difíciles de entender para el público en general. No obstante, explicar los beneficios de la competencia para los consumidores ayuda a crear una cultura de competencia que respalde los esfuerzos de aplicación de la competencia. Además, con el apoyo de los consumidores, es más probable que los políticos adopten políticas que promuevan la competencia y no restrinjan.

Con el propósito de involucrar a las partes interesadas relevantes, surgieron las siguientes sugerencias de la discusión:

- diferentes partes interesadas tienen diferentes antecedentes, familiaridad y sensibilidades hacia los principios de competencia. Por lo tanto, es importante identificar claramente al público objetivo principal de cada mensaje y desarrollar las comunicaciones en consecuencia
- importante considerar los incentivos que se están creando para que la audiencia se involucre con el mensaje
- los mensajes deberían resaltar el impacto de la política de competencia en un lenguaje simple, utilizando ejemplos de la vida real
- Las ilustraciones pictóricas, los videos, los dibujos animados o los medios digitales interactivos son más efectivos para explicar conceptos de competencia a menudo abstractos al público que el texto solo
- es importante buscar los comentarios de los grupos objetivo y evaluar el resultado de los esfuerzos de incidencia

### **Restricciones verticales: evaluación de las restricciones de paridad de precios en mercados fuera de línea y en línea**

En los 'mercados de servicios de plataforma', se puede hacer una distinción cuando los precios los determinan los proveedores (por ejemplo, hoteles) y cuando los precios los determinan las plataformas (por ejemplo, taxis). En dichos mercados, las "barreras de entrada" podrían ser una preocupación importante, y para su determinación pueden considerarse: la inversión como barreras, barreras creadas por el no acceso a 'datos de usuario' y efectos de red indirectos, barreras debidas al bloqueo del consumidor ( incentivo para asegurar y 'datos' asegurados).

Del mismo modo, el poder de mercado también es un tema importante, que debe demostrarse como sostenible (durante un período de tiempo) y que puede haber una reducción en el producto y / o la calidad. Lo más importante es analizar si hay evidencias de daño a los

consumidores. Para decidir 'bienestar del consumidor', sería importante ver cuántos consumidores se han quejado con el propietario de la plataforma y cuántas acciones se han tomado. También es importante incluir la evaluación del acuerdo entre los hoteles (proveedores) y la Agencia de viajes en línea : ¿existen cláusulas que restrinjan la competencia?

Las cláusulas de paridad de precios (por ejemplo, las restricciones para vender en las plataformas de los competidores) han sido uno de los focos principales del escrutinio. Sin embargo, algunas autoridades han justificado cláusulas de paridad restringidas (por ejemplo, no cobran precios diferentes en la plataforma y en su propio portal en línea).

### **Mercados en línea y restricciones verticales: ¿la misma vieja historia?**

En la sesión se discutió principalmente la estructura analítica y las herramientas para lidiar con las restricciones verticales en los mercados en línea, incluida la efectividad de las herramientas analíticas tradicionales. Aunque las restricciones verticales pueden generar ganancias de eficiencia, también pueden causar daños a los consumidores. El mantenimiento del precio de reventa (RPM) es una de las restricciones verticales comúnmente utilizadas.

Las autoridades de competencia deben garantizar que las plataformas en línea estén disponibles para todo tipo de distribuidores.

Se observó que, aunque el uso de Big Data, etc., ha hecho que la tarea sea compleja, las herramientas tradicionales todavía se pueden aplicar para lograr las decisiones correctas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en la economía digital el daño a la competencia puede ser más rápido, profundo y extendido, pero puede no ser diferente en esencia. Es necesario realizar más estudios de mercado con respecto a las plataformas digitales.

### **Carteles: incentivos, disuasión y compensación**

Se opinó que simplemente aumentar las multas realmente no funciona. Tiene que ser respaldado por otras cosas como el programa de clemencia, la mejora de los mecanismos de recompensa, el desarrollo de la comprensión de las operaciones de las empresas y si temen perder más la reputación que las multas, etc.

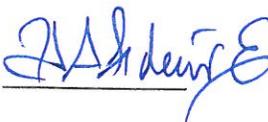
La experiencia sudafricana demostró que las empresas tienen problemas de reputación, lo que puede inducirles a distanciarse de formar parte de los cárteles o formar parte de ellos. En la mayoría de los casos, las empresas o individuos solicitan indulgencia hacia el final del período de vigencia del cártel cuando no quedan beneficios del mismo. Israel, sin embargo, ha experimentado una decepción con su programa de indulgencia, aunque la aplicación de los cárteles es una historia de éxito. Se opinó que, como Israel es una economía pequeña, las personas en los negocios se conocen ampliamente y, por lo tanto, culturalmente no quieren ser informantes. Sin embargo, Israel podría resolver algunos casos después del establecimiento de una unidad de inteligencia y su proactividad, incluyendo el toque de ciertas llamadas telefónicas.

También se observó que la disuasión no debería ser solo para la empresa sino también para las personas de dicha empresa (disuasión individual). Las multas individuales pueden ser herramientas para disuadir a las personas que han actuado en nombre de las compañías colusorias. A veces, la aplicación privada también ayuda a la quiebra de los cárteles.

El impacto en las funciones bajo su responsabilidad, será a:

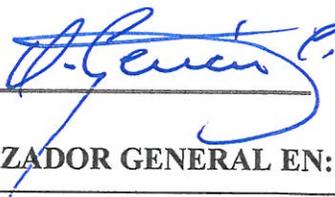
Corto plazo  Mediano plazo  Largo plazo

Presentado por: Harmodio A. Cedeño Espinosa

Firma: 

Fecha: 26 de marzo del 2018

Vo. Bo. (Máxima autoridad institucional):



**PARA USO DE LA OFICINA DE FISCALIZADOR GENERAL EN:**

Fecha de recibido: \_\_\_\_\_ ¿Cumple el término? SI\_\_ NO\_\_

Comentario sobre el informe:

Firma del Fiscalizador:

Observación: Cuando la modalidad esté relacionada con una capacitación deberá adjuntar copia del certificado que otorga al Organismo respectivo.

Fundamento Legal: Artículo 271 de la ley No.72 del 13 de noviembre de 2017 "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2018".